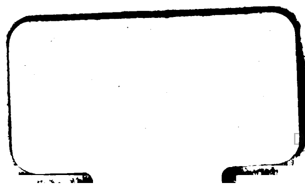




Netherlan

EENIGE OPMERKINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE MACHT DER GEDEPUTEERDE STATEN TEN OPZICHTE VAN HET BUDGETRECHT DER GEMEENTEN.

EENIGE OPMERKINGEN

NAAR AANLEIDING VAN

DE MACHT DER GEDEPUTEERDE STATEN

TEN OPZICHTE VAN

HET BUDGETRECHT DER GEMEENTEN.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN

OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS,

Dr. C. K. HOFFMANN,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER WIS- EN NATUURKUNDE,

VOOR DE FACULTEIT TE VERDEDIGEN

op Maandag 4 Mei 1891, des namiddags ten 3½ ure,

DOOR

JAN DANIEL VAN DER PLAATS,

GEBOREN TE LEEUWARDEN.

GEDRUKT BIJ EDUARD IJDO. — LEIDEN.

1891.

7/23/29

AAN MIJNE MOEDER

EN

AAN DE NAGEDACHTENIS MIJNS VADERS.

> Ôtez la force et l'indépendance de la commune, vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens.
>
> ALEXIS DE TOCQUEVILLE.

INLEIDING.

De vrijheid der gemeenten is geen nieuwe zaak hier te lande; voor eeuwen reeds waren de gemeenten in eigen kring onafhankelijk; de Graaf had zijne rechten, maar de vroedschappen beheerden hare eigene belangen. Dit was meer bepaaldelijk het geval wanneer het geldzaken betrof of als het de heffing van belastingen gold, waaromtrent door de vroedschappen moest worden beslist. Al had het volk toen en sedert weinig of geen invloed op den loop van het bestuur; de gemeente was vrij, zij was onafhankelijk.

Op het laatst van den vorigen eeuw echter kwam de Fransche overheersching en met haar al de eigenaardigheden van het Fransche bestuur; centralisatie was het uitgangspunt van alle bemoeienissen; centralisatie die de een- en ondeelbaarheid van den Staat tot grondbeginsel heeft; dáár lossen zich alle gemeenten op in ééne massa van staatsburgers.

Geen gemeenten, slechts regeerings-distrikten waren het. Het land gesplitst in indeelingen, alsof er nooit zelfstandige gemeenten hadden bestaan.

Groepen burgers bij elkaar gevoegd, zonder dat er ooit voeling tusschen die groepen had bestaan.

Het tijdstip van het herstel der onafhankelijkheid brak aan en terecht verwachtte men nu een toestand in beginsel gelijk aan dien van vóór 1798, waarop echter de groote, nieuwe beginselen, evenals dat van staatseenheid, hunnen invloed zouden doen gelden.

Aanvankelijk scheen zich dat te zullen verwezenlijken; de autonomie der gemeenten scheen te zullen worden hersteld; de Grondwet hield eene belofte in, die, vervuld, aan vele klachten zoude zijn te gemoet gekomen.

Bij diezelfde Grondwet echter werd haar de ader

ontnomen die alle leven voedt: de zelfstandigheid op finantiëel gebied bleef uiterst gebrekkig.

Bij de herziening van 1848 zijn de grondwettige hinderpalen voor een vrije gemeente-ontwikkeling weggenomen en werd aan een te maken wet alle vrijheid gelaten, die de gemeenten tot gezonde ontwikkeling behoeven.

In de hier volgende bladzijden stel ik mij voor den toestand der gemeenten te schetsen gedurende de jaren 1814—1848; vooral in verband met den invloed welken de Kroon of de Ged. Staten op hen uitoefenden.

Vervolgens oordeel ik het niet onbelangrijk eenige vragen te behandelen die gerezen zijn naar aanleiding van het begrootingsrecht der gemeenten, tusschen dezen aan den eenen kant en het college van Ged. Staten anderzijds.

HOOFDSTUK I.

»Overwegende, dat de inrichting der zoogenaamde »budgets, bij de Fransche administratie, verzeld ging »van eene reeks van formaliteiten en kleine bemoeie- »nissen, welke, als op kennelijk mistrouwen gegrond »en tot niets strekkende dan om noodeloos het gewicht »der oppermacht te gevoelen, met Onze bedoelingen »evenzeer als met Onze vaderlandsche grondbeginselen »strijdig zijn."

Aldus luidde de considerans van het Koninklijk besluit van 18 Februari 1814 en zoo ergens, dan is zeker hier de overweging al van bitter weinig invloed geweest op het daarna volgende K. B. dat ten doel had voor de lijdensperiode, die de gemeente begrootingen hebben moeten doorloopen, eenen gezonderen toestand in de plaats te stellen.

A. 155 van de G. W. van '15 liet aan de gemeenten

het bestuur van hare huishouding vrij, zooals uit de woorden blijkt:

»de plaatselijke besturen hebben overeenkomstig den »inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over »hunne huishoudelijke belangen en maken daaromtrent »de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter »in geen geval met de algemeene wetten of het alge»meen belang strijdig mogen zijn. Zij zenden afschrif»ten van dezelven aan de Staten der provinciën, blij»vende het voorts den Koning onverlet, om ten allen »tijde inzage te vorderen en zoodanige bevelen te »geven, als hij vermeent te behooren."

Het volgende artikel van diezelfde grondwet bracht echter een niet geringe beperking aan; immers het zegt:

»de plaatselijke besturen zijn gehouden en verplicht »de begrooting hunner inkomsten en uitgaven aan de »Staten over te leggen en gedragen zich naar hetgeen »dienaangaande door gemelde Staten noodig wordt »geoordeeld."

Zoo ergens, dan zou men ten minste in de in a. 155 genoemde reglementen een grensregeling vinden voor

de macht der Provinciale Staten eenerzijds, voor die van de gemeenten anderzijds, maar ook daar is geen oplossing te vinden.

Wie echter stelt de voorwaarden genoemd in a. 156? Volgens de G.W. mogen de Staten het doen, maar is dat in werkelijkheid het geval?

THORBECKE in zijn Plaatselijke begrooting zegt daarvan:

»Wie stelt ze? Tot hiertoe het uitvoerende gezag, »het college van Gedeputeerde Staten. Aldus wordt het »Gemeentebestuur geoordeeld naar regels, welke de »rechter zelf schiep. Maar het geven van regels en het »onderzoeken naar die regels zijn blijkbaar verrichtingen »van onderscheiden gezag.

»Wanneer bij de uitkomst van het onderzoek volgens »die regels of bij de toepassing verschil blijft tusschen »de Gedeputeerde Staten en het Gemeentebestuur, het»welk b.v. de juistheid zijner raming of het evenwicht »zijner middelen en uitgaven staande houdt, moet het »Plaatselijk bestuur zich dadelijk onderwerpen, of kan »het een hoogere beslissing inroepen? A. 156 G.W., »hetgeen kortaf zegt, dat de Plaatselijke besturen zich »gedragen naar hetgeen door de Staten noodig wordt

»geoordeeld, laat geen beroep toe; of het moest zijn op »de volle Provinciale Vergadering, dat echter niet eigenlijk »appel zou zijn maar indiening van bezwaar bij de wet- »gevende tegen de uitvoerende macht."

In a. 2 van het hierboven aangehaalde K. B., gebood de Souvereine Vorst de begrooting in te richten naar een bij dat besluit gevoegd model, een namaaksel van het Keizerlijk decreet van 12 Aug. 1806. [1])

In '16 werd dat model gewijzigd en met inlichtingen en instructies voorzien; in '27 werd het nogmaals gewijzigd; men ging de Grondwet voorbij en volgde getrouw den weg, aangewezen door het Napoleontisch bestuur. [2])

Op de begrooting treft men (dit wat den inhoud betreft) kosten aan, die men ergens elders waande te moeten aantreffen, b.v. kosten van begeleiding van militieplichtigen en verlofgangers, onderhoud van kazernes.

Mocht ook deze wijze van handelen m. i. de voorkeur verdienen, hierover loopt de kwestie niet; de vraag is: »welk is het gezag dat de posten bepaalt, terzake »van den Rijksdienst op de Plaatselijke begrooting te

---

[1]) Rondon: II p. 244.

[2]) (Thorb. t. a. p.)

»brengen? Welke is de vorm dier bepaling? Wie heeft »het toezicht over de uitvoering?

»Noch de G.W., noch de reglementen hebben die »eigenschappen of deelen der pl. begr., waarbij het Rijk »belang heeft, van de overigen naar eisch onderscheiden. »Regeling en toezicht op grond van dat belang is, uit »den aard van het onderwerp, vervulling eener taak »van Rijksgezag; van de wet, voor zooveel regeling, van »het algemeen Gouvernement, voor zooveel toezicht betreft.

»Het gebruik heeft het anders gewild. Regeling kwam, »zooals wij zagen, doorgaans met eene enkele uitzon- »dering, van het Gouvernement voort, dat hetzij door »afzonderlijke besluiten, hetzij door het voorgeschreven »model beschikte. Een volstrekt onbevoegd bestel, daar »het, uitvoerende tot wetgevende macht verheffende, »de gemeentemiddelen zonder eenigen waarborg aan »het goedvinden des Gouvernements prijs geeft; in lijn- »rechten tegenspraak daarenboven met a. 156 der G.W., »dat de Plaatselijke begrooting aan het oordeel niet slechts »maar aan de wetgeving der Prov. Staten onderwerpt." [1])

---

[1]) THORB. Pl. Begr. p. 26, 27.

Gelijk al de uitgaven, moeten dus ook ook de uitgaven voor gemeenschappelijken dienst, b.v. de bezoldiging van burgemeester en wethouders naar a. 156 G.W. op initiatief van den Gemeenteraad aan de Staten ter bekrachtiging worden voorgedragen.

Dit geschiedt echter slechts ten aanzien van de wethouders [1]) en den secretaris [2]) ten platten lande; de bezoldiging van burgemeester [3]) en ontvanger [4]) aldaar wordt, zonder zulke voordracht, door de Staten, gelijk die van burgemeester en wethouders [5]), van secretaris [6]) en ontvanger [7]) benevens de toelage der leden van den Raad [8]) in de steden door den Koning bepaald.

Waar blijft de gemeentelijke zelfstandigheid?

Stel de Gedep. Staten verschillen met het Gem. Best. in oordeel over de hoegrootheid eener som die uit-

---

1) Regl. v. best. t. pl. l. a. 92.
2) A. 106.
3) A. 91.
4) A. 115.
5) Regl. v. best. der sted. a. 101.
6) A. 105.
7) A. 108.
8) A. 85.

getrokken moet worden op de begrooting, wat moet nu het Gem. Best. doen?

Hooger beroep op den Koning is er voor dit geval niet, daar de artikelen 158 en 159 G. W. '15 alleen het schorsen en buiten effect stellen door den Koning toelaten wegens strijd met de wet of met het algemeen belang.

Zal dus den Koning kunnen bekrachtigen wat de Gedep. Staten weigeren goed te keuren of omgekeerd, zal de Koning kunnen vernietigen wat de Gedep. Staten op eigen gezag hebben gedaan?

En het antwoord luidt ontkennend.

Hooger beroep is hier noodig; vooral in het geval als het Gem. Best. sommen voor eigen huishouding heeft uitgetrokken: een zaak waartoe het bij uitsluiting de aangewezen persoon is en de Gedep. Staten oordeelen die som te groot of te klein, dan is het gezag van een hoogeren rechter een noodzakelijkheid.

De Kroon moge eveneens, op grond van de reglementen den vorm kunnen vaststellen van de begrooting, geen recht is haar gegeven te gebieden ter voorziening in zuiver gemeentelijke belangen.

Een voorbeeld van voorbijstreving van alle recht vermeldt de reeds meermalen aangehaalde schrijver van »de plaatselijke begrooting", ik laat het hier als curiosum in zijn geheel volgen:

»Een K. B. van 2 Sept. 1817 goedkeurende het »reglement voor het bedelaarsgesticht te Hoorn gelast »in a. 41 de Ged. Staten, het provinciaal aandeel in »de kosten der eerste inrichting en voor het noodige »onderhoud, tot aan het eind van 1818, te repartieëren »over de verschillende gemeenten binnen de provincie, »naar zoodanige regelen van billijkheid en omstandig»heden als zij zullen raadzaam oordeelen. Klachten over »de repartitie moesten volgens a. 42 worden ingediend »aan de Ged. Staten, verplicht om ze met hunne »consideratien te brengen onder het oog van den M. v. »b. z., waarop door den Koning zoude worden beslist.

»Na de wet van 28 Nov. 1818 »houdende bepalingen »tot aanwijzing van de plaats waar de Behoeftigen in »den algemeenen onderstand kunnen deelen" gebood »het K. B. van 12 Oct. 1819 St. 50 in a. 1 dat de »personen in de bedelaars-werkhuizen onderhouden, ten »laste zouden zijn der gemeenten, waar zij hun domi-

»cilie van onderstand hebben. A. 3 bepaalde dat het »bedrag der ten laste der gemeenten loopende dag»gelden door haar om de drie maanden zouden worden »voldaan, ten welken einde fondsen op hare begrooting »zouden worden aangewezen."

»De considerans van het K. B. luidt: »willende recht »doen aan de klachten der gemeenten over de wijze »waarop voorzien wordt in de betaling der uitgaven »van de bedelaars-werkhuizen!

Vervolgens gaat de schrijver van »de plaatselijke begrooting voort: »deze verplichting werd gehandhaafd »bij het besluit van 12 Oct. 1825 en bij dat van »17 Aug. 1827, waardoor de gestichten van weldadigheid »in de plaats der werkhuizen te Hoorn en te Veere wer»den gesteld. Het laatste besluit bracht in a. 22, behalve »de kosten van onderhoud en vervoer van de opge»zonden personen, ten laste der gemeenten nog de »administratie-kosten der nieuwe gestichten, ter somma »van *f* 40.000 tusschen haar te verdeelen. En volgens »de artikelen 1, 2 en 3 van het K. B. van 12 Oct. »1825 waren de plaatselijke Besturen gehouden, niet »alleen de veroordeelde bedelaars en landloopers, maar

»allen, die het, na of ook zonder te hebben gebedeld, »verlangden, ten koste van het domicilie van onder-»stand op te zenden! In 1843 is de storting der »*f* 40.000 tengevolge van Koninklijke machtiging »gestaakt [1]) en het K. B. van 30 Oct. 1843 heeft de »gemeenten ook van de verbintenis om anderen, dan »veroordeelde bedelaars en landloopers op te zenden, »bevrijd. Ten aanzien van dezen echter blijft de »gemeente, waar de veroordeelde domicilie van onder-»stand heeft, als voorheen bezwaard."

Het zal wel overbodig zijn een oordeel uit te spreken over dergelijke handelwijzen, waar met de gemeenten omgesprongen wordt als met onmondige kinderen; een verklaring van het verschijnsel moet dus meer gezocht worden in het wantrouwen aan eigen kracht, onder het centraliseerend systeem van Napoleon te voorschijn geroepen en door de gemeenten ter dege gevoeld, hetwelk niet genoegzaam is weggenomen door de bepalingen van de Staatsregelingen van 1814 en 1815 evenmin door de bepalingen van de reglementen.

---

[1]) Prov. Bl. v. Noord.-Holl. 1843 n°. 27 en n°. 114.

Toegegeven de ongrondwettigheid van de handelingen van het toenmalige Gouvernement, die zóó ingrepen in de autonomie van de gemeenten, toch is het naar mijn bescheiden oordeel een zeer gelukkig verschijnsel geweest dat zulks gebeurd is; immers hoe ware het mogelijk geweest voor een landsbestuur dat in 1815 voor geheel veranderde toestanden kwam te staan, om plotseling als 't ware wetten naar één systeem uit den mouw te schudden, de uitvoering van die wetten over te laten en de naleving daarvan af te dwingen aan pas uit een knellende voogdij ontslagen minderjarigen?

Of het echter staatsmansbeleid is geweest of zucht tot centralisatie, die het Gouvernement dreef tot die handelingen, laat ik hier in het midden.

Als een staaltje van het hierboven aangevoerde wil ik vermelden dat in 1814 op de begrooting der gemeente Leiden door den Souvereinen Vorst de som ter beschikking van den departementalen ambtenaar zonder eenige voordracht van het Gemeentebestuur is ingevuld.

Op diezelfde begrooting werd de som, die het Gemeentebestuur ter bestrijding van onvoorziene uitgaven had uitgetrokken, door den Vorst niet toegestaan.

In 1815 deed het Provinciaal Bestuur hetzelfde wat de Vorst in 1814 deed, al was het dan niet in die sterke mate: het stond nl. van de *f* 1500, gevraagd ter bestrijding van onvoorziene uitgaven, er slechts *f* 1000 toe.

Rijks- en Provinciaal Bestuur, beiden trokken sommen voor zich uit op de Gemeentebegrootingen en stonden aan de Gemeenten het door haar noodig geoordeelde slechts ten deele, stiefmoederlijker wijze, toe.

Slaan we, aan de hand van THORBECKE, de Leidsche rekeningen van 1828—1846 eens na, dan zien we de vreemdsoortigste verschijnselen, en toch is er een treffende regelmaat in die verschijnselen, nl. deze: dat ze allen wijzen op aanmatiging van Rijk en Provincie aan den eenen kant, onderworpenheid en onmacht van de gemeenten aan den anderen kant.

Het Gouvernement had in de jaren van '28—'46 ongeveer jaarlijks *f* 5000 ter zijner beschikking op de begrooting der gemeente Leiden; van 1832 gaf het jaarlijks de som van *f* 2000 aan het academisch ziekenhuis; *f* 554,84 als bijdrage voor de administratie kosten der bedelaarswerkhuizen, volgens het hier boven reeds gemeld K. B. tot 1843; *f* 16 sedert het K. B. van 13 Jan. 1836

n°. 60 tot goedmaking van de bijwerking van de kadastrale plans; te zamen 2571, 84; blijft over van de *f* 5000 eene som van bijna *f* 2500.

De provincie past hetzelfde stelsel toe maar in nog veel sterker mate want van de, gedurende de jaren '38—'46 in het geheel toegestane (?) som van *f* 27000 is slechts *f* 2100 besteed, dus iets minder dan $^1/_{13}$; en al hebben nu K. B. b.v. dat van 19 Juni 1846 [1]) die sommen terug gegeven, om aan die sommen te komen is de burgerij te zwaar belast, want de opbrengst bleek onnoodig te zijn, en wat het ergste is: een aanzienlijke som is geruimen tijd der gemeente renteloos onttrokken.

a. 155 van de G.W. zegt: »de plaatselijke besturen »hebben de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen" en het K. B. van 20 Juni 1817 zegt in a. 2: »les états des diverses provinces du royaume *porteront* »aux budgets communeaux de 1817 et années subsé- »quentes, indépendamment du fonds de dépenses im- »prévues à la disposition de l'administration provinciale, »une somme ronde et égale . . . . ".

---

[1]) **Prov. Bl. v. Zuid-Holl. n°. 69.**

Minder lijdelijkheid van de Gemeenten gepaard aan een goede administratieve rechtspraak zou de werking van dit K. B. in zijn geboorte hebben gesmoord.

Hierboven sprak ik alleen van de uitgaven die op de Gemeente-begrooting voorkomen en alhoewel de volgorde verkeerd is, rest mij nu nog om over de inkomsten te spreken.

Deze kunnen op tweeërlei wijze verkregen worden: *in de eerste plaats* door rechtshandelingen; dit wordt geregeld in de artikelen 71, 72, 74 van het reglement voor het bestuur der steden;

in de artikelen 35, 42, 44 van dat voor het bestuur ten platten lande j°. de artikelen 1691, 1717, 1889, 947 van het Burgerlijk Wetboek.

Ik laat in het midden de kwestie of de wet had mogen regelen waar a. 155 v. d. G. W. de regeling van de huishoudelijke aangelegenheden aan de reglementen overlaat; daarbij ook niet beslissende in hoeverre burgerlijke handelingen onder die regeling van huishoudelijke aangelegenheden is te begrijpen, maar zeer betwijfel ik het of hier de kroon heeft mogen regelen.

In de tweede plaats door »belastingen".

Wat is nu belasting? en bestaat er verschil tusschen belasting en retributie?

Met het maken van deze onderscheiding heb ik het oog op a. 157 en 158 van de G. W. van '15, waar die zeggen dat belastingheffing door eene Gemeente aan de goedkeuring van de Kroon moet worden onderworpen.

Hiermede stemmen overeen a. 71 van het reglement v/h. best. der st., a. 35 van dat t. pl. l.

In de eerste plaats dus rijst de vraag waar het onderscheid ligt tusschen retributiën en belastingen; het verschil toch dat tusschen die twee kan bestaan, zal van invloed zijn bij de beoordeeling dáár, waar Koninklijke goedkeuring terecht vereischt was, en waar niet; het zal dus dienen bij het onderzoek of de Kroon ook hier weer denzelfden inbreuk op de rechten der Gemeenten heeft gemaakt als elders.

Op pag. 61 zegt de schrijver van »de plaatselijke begrooting": »Of de ontvangst al dan niet in de »algemeene plaatselijke kas kome, of zij slechts éénen »tak van publieken dienst, dan alle takken zonder

»onderscheid voede, het is op de natuur van de heffing »zonder invloed. Belasting is heffing voor publieke »behoefte. De Regeering heffe voor ééne bepaalde »behoefte of voor de publieke behoefte in het algemeen; »zij vordere, in het eerste geval, de kosten der dienst, »tot welker betaling de heffing strekt, slechts voor het »gebruik en van de gebruikers, of wel van alle inge- »zetenen, bij gemeene belasting, naar elks vermogen; »het zijn onderscheidene vormen derzelfde zaak."

De hoogleeraar Buijs in zijn „Toelichting en kritiek op de Grondwet", dl. II blz. 584, zegt, sprekende over de onderscheiding tusschen belastingen en retributiën: »Het gebruik maken van den aangeboden bizonderen »staatsdienst is zeer dikwerf eene strenge noodzakelijk- »heid en omgekeerd zijn er vrij wat algemeene heffingen »van welker betaling elkeen zich desverkiezend kan »onttrekken. Niemand betwist aan den accijns op het »gedistilleerd den naam van belasting en toch erkent »iedereen, dat het al of niet opbrengen van die belas- »ting veel meer van elks vrijen wil afhangt dan het al »of niet betalen van tol op publieke wegen, die in de »onmiddellijke nabijheid van onze woning gelegen zijn.

»Al deze overwegingen leiden mij tot de slotsom, »dat de onderscheiding tusschen belastingen en retributiën, hoe belangrijk ook in economischen zin, op »staatsrechterlijk gebied werkelijk geen reden van bestaan »heeft."

Met het oordeel van de hierboven geciteerde schrijvers kan ik mij volkomen vereenigen en ben ik derhalve van oordeel dat voor alle retributiën als voor belastingen alvorens tot de heffing over te gaan, de goedkeuring van den Souvereinen Vorst moet gevraagd en verkregen zijn, v. de a. 157 en 158 van de G.W. van '15.

Er zijn verder nog publiekrechtelijke inkomsten die in elk geval geen belastingen zijn, b.v. de boeten van politie en de inkomst uit de pacht voor het inzamelen van straatvuilnis.

Evenmin kan ik onder belasting rekenen de recognitiën van ambtenaren; dit toch is een oud-heerlijk recht dat de heer eischte van den ambtenaar die hij met den post begunstigde.

Veren en tollen; dit is wel degelijk belasting al worden de inkomsten daaruit ook door verpachting ver-

kregen; de verpachting is slechts een vorm van inning; hier toch geldt de bepaling van de geheven som, ter voldoening van den dienst en goedmaking van de daaraan verbonden kosten; hierboven heb ik aangetoond dat er m. i. geen verschil bestaat tusschen retributiën en belastingen.

Gaarne vereenig ik mij met hetgeen THORBECKE in zijn meermalen aangehaald werk over de »Plaatselijke begrooting" zegt, wanneer hij bij het punt »veren en tollen", een onderscheiding maakt; aan den eenen kant een gemeente veronderstelt, die een tol of veer bedient of laat bedienen op haar eigen gebied, aan den anderen kant eene gemeente die ergens elders een tol of veer heeft gepacht en dan volkomen gelijk staat met een concessionaris of ondernemer [1]), dus jure privato handelt. Die inkomst zal voor de bedienende gemeente geen Koninklijke goedkeuring noodig hebben, voor de heffende Gemeente natuurlijk wel.

Terecht eischt m. i. a. 4 van het besluit van 9 April

---

[1]) v. Ontwikkeling en Verband van de Rijks-Provinciale en Gemeente belastingen in Nederland, blz. 241. Proefschrift van Mr. W. TREUB. Leiden 1885.

1819: »dat alle nieuwe tarieven en reglementen op »kaai-, haven-, sluis-, boom-, weg-, pont-, brug- en »veergelden alvorens in werking te worden gebracht, »aan Onze goedkeuring worden onderworpen."

Minder juist vind ik echter a. 1 van het laatst aangehaalde K. B., waar het zegt: »dat de recognitiën »voor het gebruik van plaatsen op de openbare markten »enz., de kraangelden, de wik-, weeg-, meet- en ijkloonen »en de keurloonen van zekere waren blootelijk als huur »of loon moeten worden beschouwd."

Er is toch, dunkt mij, hier evenveel reden tot contrôle door de hoogere macht, als bij de retributiën; het is hier geen huur, waar de huurder vrij is te huren of niet. Neen, wanneer iemand een staanplaats voor zijn bedrijf noodig heeft in een bepaalde gemeente, dan blijft hem geen keus over, dan zich aan de bepalingen eener plaatselijke autoriteit te onderwerpen; of hij zal gedwongen zijn, zijn bedrijf aldaar niet uit te oefenen.

Kon er grooter macht in de handen van eene protectionistisch gezinde gemeente gelegd worden dan door dit K. B.?

Moet het niet als een patentrecht beschouwd worden door de Gemeente geheven en bij de wet verboden? Immers de wet van 21 Mei 1819, St. 34, zegt in a. 3 p. en t.: »Van Patentrecht behoeven niet voorzien te zijn de »navolgende personen: p. de inlanders, welke zonder »uit hunne huizen te verkoopen, in de straten en op »de markten, vruchten, moesgroenten, eijeren en andere »geringe eetwaren, alsmede brandhout, turf, steen- en »houtskolen en zwavelstokken, uitventers of met visch »ter verkoop omloopen," en onder t.: »goochelaars, »muzikanten, springers en andere dergelijken, hun bedrijf »langs de straten uitoefenende; klein-kinderschool- »houders, pensverkoopers, vroedvrouwen en bakers."

Hier zien we het ongewone verschijnsel, dat het Gouvernement aan haar, die het als een onmondige beschouwt een wapen in de hand geeft, dat wel als zeer gevaarlijk mag worden beschouwd.

Het K. B. van 4 Oct. 1816 meldt ter goedmaking van plaatselijke behoeften nog:

»Omslagen voor het onderhoud van lantarens, brand- »spuiten, nachtwachten en dergelijken."

Dit »en dergelijke" zet dat niet de deur open waardoor het gansche belastingstelsel zich in verschillende omslagen van eindelooze verscheidenheid kan oplossen?

In a. 7 van het boven aangehaald K. B. vinden we, zoo de vroeger opgenoemde middelen niet genoeg opbrengen, de vergunning tot het heffen van plaatselijke belastingen op dranken, eetwaren, brandstoffen, fouragiën en bouwmaterialen, dus vergunning tot octrooien, die afgeschaft zijn bij K. B. van 23 Dec. 1813.

Van deze macht tot vestiging van octrooien zegt THORBECKE en ik onderschrijf het gaarne: »zij hinderen »niet alleen den binnenlandschen omloop van goederen; »zij zijn niet slechts van alle heffingen de kostbaarste, »zoodat hun druk veel grooter is dan hunne opbrengst, »maar zij zijn zoo verleidelijk, ja verderfelijk voor een »zuinig huishouden, dewijl men ze met meer gemak »dan eenige andere belasting verhoogt en zoowel hunne »reden tot het belastbaar inkomen als hunne werking »duisterder dan bij andere heffingen blijft."

Waar het Fransche reglement van 17 Mei 1809 nog streng omschrijft en beperkt, welke waren belast mogen

worden, is daarvan in het K. B. van '16 geen spoor te vinden; alleen in a. 9 vindt mên iets wat naar beperking zweemt, doch het bevat alleen een paar regels, die zoo ze nageleefd worden, wel zouden uitwerken wat in de bedoeling van den wetgever lag, maar er bleek tevens uit, dat hield men zich aan die regels niet, de wetgever zulks niet als een fout zoude aanmerken.

Immers de eerste regel zegt: »in de aangrenzende »Gemeenten moeten zooveel mogelijk dezelfde objecten »en tot gelijke hoogte bezwaard worden", waar nu gelijke Gemeenten zooals plattelands-gemeenten aan plattelands-gemeenten en steden aan steden grenzen, daar is in het algemeen genomen een dergelijke regel wel na te leven; maar, waar plattelands-gemeenten aan steden grenzen, wat hier te lande bijna algemeen is, is met den besten wil ter wereld van den kant der Gemeenten een dergelijken regel niet na te leven.

De tweede regel zegt: »dat de plaatselijke belas»tingen geen objecten mogen treffen welke reeds onder »de Lands indirecte belastingen zijn begrepen, maar

»wanneer het blijkt onmogelijk te zijn of met de »belangen der ingezetenen te strijden, dat in de »behoeften der Gemeente op andere wijze wordt voor- »zien", dan behoeven de Gemeenten dien regel niet na te leven; »maar", zegt de derde regel: »die plaatse- »lijke belastingen mogen slechts tot op de helft van »'s Rijksbelasting worden gebracht."

Deze laatste regel schijnt echter reeds voor 1830 volkomen in onbruik te zijn geraakt. Trouwens de reden lag voor de hand, in de eerste plaats lag de schuld in de verleiding van de groote sommen die de accijns opbrengt [1]) en in de tweede plaats aan de

[1]) Wat tot groote uitgaven prikkelt. Als voorbeeld haal ik hier de noot aan van blz. 87 van TORBECKE, Pl. Begr.: „Men „merkt op, dat, waar plaatselijke accijnsen worden geheven, „de uitgaven veel sneller klimmen, dan waar uit directe „belastingen in de gemeente behoeften wordt voorzien. De city „van London, Parijs, Brussel, waar de opbrengst der octrooi, „in 1830 fr. 1,186.141, in 1843 tot fr. 2,577.181 meer dan het „dubbel was gestegen, geven heldere voorbeelden op de grootste „schaal. Eene finantiëele geschiedenis onzer steden, zou hoe „weinig onze Besturen tot groote ondernemingen overhellen, „denkelijk hetzelfde verschijnsel, schoon in langzamer, meer „kruipende beweging toonen."

facultatieve redactie van de gestelde regelen, waarbij voor afwijking van den regel, niemand verantwoordelijk was gesteld.

Toch zegt de vierde regel: »dat de plaatselijke belas»tingen niet mogen praejudiceeren aan het beginsel »van vrije binnenlandsche circulatie der aan impost »subjecte speciën", hoe het mogelijk is deze laatste regel na te leven wanneer de voorgaande regelen overschreden worden is mij niet recht duidelijk.

Na vijf jaren gewerkt te hebben is de behoefte aan verandering zoo groot geworden dat de wet van 12 Juli 1821 verscheen, die in a. 16 zeide: »Voor zoover door »Ons aan eenige Gemeenten opcenten mochten worden »toegestaan op die accijnzen ten behoeve van het Rijk »wordende geheven, welke daarvoor vatbaar worden »gerekend, zullen dezelve door 's Rijksambtenaren »gelijktijdig met de accijnzen worden geind, en, tot »schadevergoeding der daaruit voortvloeiende onkosten, »zullen door die Gemeenten 3 pct. van het beloop dier »opcenten aan 's Rijks schatkist worden uitgekeerd."

Nu de wetgever de plaatselijke octrooien wilde afschaffen,

moest hij ook nieuwe regels geven voor de nieuwe inrichting, die hij wilde stichten; immers hij moest bepalen tot welke hoogte de opcenten op de Landsaccijnsen mocht uitstrekken; een verhoogde belasting zal het gebruik doen afnemen en om daardoor zijn eigen inkomsten te doen verminderen, zal toch wel niet de bedoeling zijn van eenen belasting-voorschrijvenden wetgever; niets echter van dit alles, tenzij men de Koninkl. Besluiten van 10 Nov. 1826 en van 28 Jan. 1834 als zoodanig wil beschouwen; deze toch regelen slechts een paar onderdeeltjes van de geheele materie.

Waar de Rijksbelastingen verhoogd worden, zullen de Gemeente opcenten in dezelfde reden verlaagd moeten worden, wil niet de Rijksbelasting steeds minder productief worden; daarom een duidelijk gebiedende grens gesteld aan de willekeur der Gemeenten, wil niet 's Rijks belang geschaad worden; en wat zegt nu de wet van 24 Dec. 1829? In a. 4 b n°. 1 zegt ze: »dat de hoofdsom van den accijns op den buitenlandschen wijn en het buitenlandsch gedistilleerd zou worden verhoogd met vijf-en-twintig ten honderd »onder geheele

»weglating of evenredige vermindering der plaatselijke »belastingen of opcenten, en zooverre de Koning op de »voordracht der Plaatselijke Besturen bevinden zal, dat »dit in derzelve belang kan worden geregeld."

De wetgever gevoelt, hetgeen ik daareven aanvoerde met betrekking tot de verhouding tusschen de Rijks- en Gemeente-belastingen, maar is toch in gebreke gebleven, streng gebiedend op te treden.

Zoo straks zeide ik dat a. 9 van het K. B. van '16 in onbruik is geraakt; ik zeg dit op gezag van den minister THORBECKE, die, volgens de achter zijn werkje over de Pl. Begr. gevoegde begrooting van de Gemeente Leiden voor het jaar 1847, tot de volgende percentage van de opcenten komt, geheven door de Gemeenten op reeds aan impost subjectie speciën door de Rijks-belastingen.

Hij vindt dan: op het gemaal van de tarwe 290 %.
» » rogge 240 »
van het geslacht 150 »
van het binnenl. ged. 100 »

Hij heeft verder reden om te gelooven dat deze cijfers,

vergeleken met die van andere steden, de hoogste nog niet zijn.

Waar is dan de toepassing gebleven van a. 9 sub 3° van het K. B. van '16?

Hoe ging het met het recht van belastingheffing?

A. 157 van de G.W. van 1815 luidt: »Voor zooverre »tot goedmaking der plaatselijke uitgaven eenige belas»tingen mochten noodig zijn, gedragen dezelve Besturen »zich stiptelijk naar hetgeen deswege bij de algemeene »financiëele wetten, ordonnantien en bepalingen is vast»gesteld.

»Alvorens deze belastingen in te voeren, zenden zij »de daaromtrent gemaakte ontwerpen, ter goedkeuring »aan de Staten der Provincien, met overlegging tevens »van eenen juisten staat hunner behoeften.

»Bij het onderzoek daarvan houden de Staten ook »bizonderlijk in het oog, dat de voorgedragene belas»tingen nimmer bezwaren den vrijen invoer en doorvoer »van producten van den grond of voortbrengsels van »nijverheid van andere provincien, steden of plaatsen, »boven die van de plaats zelve waar de belasting gelegd »wordt."

De Gemeenten nemen derhalve het initiatief; alvorens echter de belasting kan ingevoerd worden, is preventief optreden van de Staten en van den Koning een vereischte, want a. 158 van de G.W. '45 zegt bovendien: »Geene nieuwe plaatselijke belastingen kunnen worden »ingevoerd, zonder voorafgaande goedkeuring des Ko»nings."

Ze behooren bij dat initiatief nemen tot invoering van een belastingverordening zich te gedragen naar de algemeene financiëele wetten, ordonnantiën en bepalingen.

Gaan we dus na welke bepalingen daaromtrent zijn opgenomen en de slotsom zal wel als elders zijn, dat ook hier weer de Gemeenten van de haar grondwettig toekomende plaats zijn gedrongen.

Allereerst de wet van 12 Juli 1821 St. 9, »houdende »de grondslagen van het stelsel van 's Rijks-belastingen »met den jare 1822."

A. 15 luidt: »Ter bestrijding der uitgaven van de »Gemeenten *zullen worden geheven* op de hoofdsommen »der belastingen op de ongebouwde en gebouwde »eigendommen en op het personeel 5 opcenten, tot

»zoolang andere bepalingen omtrent de plaatselijke »belastingen door Ons zullen zijn goedgekeurd".

Hier bepaalt dus de Rijkswetgever reeds vooraf dat de belasting ten behoeve van de Gemeenten zal worden geheven en stelt tevens de som vast.

M. i. twee fouten of liever twee voorbeelden van willekeur; het artikel had facultatief moeten luiden, opdat *wanneer* de Gemeenten behoefte zouden gevoelen aan belasting om evenwicht in de ontvangsten en uitgaven te brengen, ze dan deze wijze zouden moeten volgen; in de tweede plaats had de som niet als fixum moeten luiden maar als maximum.

De provinciale verordeningen maken het niet veel beter; het reglement der Ged. Staten van Gelderland, goedgekeurd bij K. B. van 5 Juli 1824, *beveelt* eene heffing van 50 opcenten op het gedistileerd; de reglementen van de Ged. Staten van Overijssel, goedgekeurd bij K. B. van 27 Sept. 1825, *bevelen* een belasting op de sterke dranken.

Iets dergelijks in Drenthe!

Aan de Gemeente blijve het initiatief; de wet bepale

alleen de grens en schrijve tevens voor dat Ged. Staten hunne goedkeuring slechts dan kunnen weigeren wanneer blijkt dat de gemeenten de wet niet hebben nageleefd.

Waar de Staten alleen in opinie met de gemeenten verschillen over de wenschelijkheid van deze of gene belasting ten behoeve van de huishouding der gemeente, daar mogen zij hunne goedkeuring niet weigeren, daar ze bij weigering en den daaruit gevolgden dwang tegen de gemeente in de plaats van die gemeente zouden treden en dat recht wordt hun nergens gegeven. Alleen mogen zij volgens a. 157 G.W. eischen: 1°. dat de Besturen zich stiptelijk gedragen naar hetgeen is vastgesteld bij de algemeene financieële wetten, ordonnantiën en bepalingen; 2°. dat de belasting den vrijen in- en doorvoer niet hindert; 3°. dat ze noodig zijn voor de bij de begrooting uitgedrukte behoefte. Over het dringende van die behoefte is hun het oordeel ten eenenmale ontzegd.

In verband met a. 158 G.W. '15 merkt de schrijver van de »Aanteekening" [1]) zeer terecht op dat dus de Grondwet op ontwerpen van nieuwe belasting tweeërlei goedkeuring eischt, eerst van de Staten en voorts van den Koning.

»Waartoe?" vraagt hij: »Is wanneer de Koninklijke »goedkeuring wordt gevorderd, die der Staten niet »overtollig?" Volgens het K. B. van 15 Dec. 1831 moeten aan Koninklijke goedkeuring worden onderworpen de tarieven, aanduidende den aard der voorwerpen, welker belasting men verlangt ingevoerd of gewijzigd te zien.

Aan de Staten wordt de goedkeuring overgelaten van de reglementaire verordeningen, uitsluitend strekkend om den richtigen ophef [2]), te verzekeren!

Weer een staaltje van willekeurige wetgeving; de Koning mag niet, waar bij de in te voeren belasting zoowel goedkeuring van den Koning als van de Staten vereischt wordt, voor het eene gedeelte die van de Staten, voor het andere gedeelte die van den Koning voldoende achten.

[1]) dl. II p. 134.
[2]) Oud woord voor „heffing".

Hierbij merkt Mr. TREUB op [1]: »dat bij de bestaande »dubbelzinnigheid de Koning het recht van sanctie op »de plaatselijke belastingontwerpen aan zich trok, kan »niemand verwonderen die met onze politieke geschie- »denis van dien tijd eenigszins bekend is."

In de reglementen van '24 en '25, reeds meermalen aangehaald, is weliswaar vooruit geloopen op de Grondwet van '48 door de Koninklijke goedkeuring te vragen op de belastingontwerpen *na advies van de Staten*, maar desniettemin de Grondwet geschonden en inbreuk gemaakt op de macht der Staten [2].

Wanneer nu alleen naar de G.W. moest gehandeld worden en de aangehaalde artikelen van de reglementen als ongrondwettig moesten worden voorbijgegaan, dan zal bij verschil tusschen de Staten en de Gemeente, bij niet goedkeuring van de belastingontwerpen, de Gemeente steunende op a. 160 G.W. '15, het geschil bij den Koning aanhangig maken; hiervan zegt THOR-

[1]) Ontwikkeling en verband van de Rijks Provinciale- en Gemeentebelastingen in Nederland p. 439.

[2]) v. a. 71 l. 2 v. h. Regl. v. b. d. st.; a. 35 l. 2 v. h. Regl. v. b. t. pl. l.

BECKE [1]) dat de uitspraak van den Koning in zulk een geschil tevens zijn goed- of afkeuring van het voorgestelde ontwerp zal behelzen; hiermede ben ik het echter niet eens en ik meen op de volgende gronden:

A. 157 G.W. al. 2 eischt goedkeuring van de Staten; bij een geschil, waar de Staten die goedkeuring aan de gemeente onthouden, gaat de gemeente op grond van a. 160 naar den Koning; deze stelt de gemeente in het gelijk; dan is wel de goedkeuring des Konings maar niet die der Staten verkregen en daarom m. i. aan de formaliteiten van de G.W. a. 157 j°. 158 niet voldaan om tot een bindende belastingverordening te komen.

Van de gevolgen, wanneer hij eveneens de gemeente in het ongelijk stelt, behoef ik natuurlijkerwijs niet te spreken.

Waar ik zoo juist de meening van THORBECKE bestreed, heb ik eene conclusie van hem op het oog gehad, die hij niet met zooveel woorden uitdrukt; immers hij zegt

---

[1]) Pl. Begr.

na het geval gesteld te hebben als ik hierboven: »dan »zal de plaatselijke overheid zich op grond van a. 160 »tot de Kroon kunnen wenden en zal het een strijd »worden tusschen de Staten en het Plaatselijk Bestuur »voor den Koning, wiens uitspraak tevens goed- (of »afkeuring) van het voorgestelde ontwerp zal behelzen."

Wanneer ik hier nu *niet* in lees dat de geachte schrijver heeft willen zeggen: dat, hier, door de uitspraak van den Koning (dus bij in 't gelijk stellen van de gemeente) de afkeuring van de Staten op de door de gemeente voorgestelde belastingverordening wordt te niet gedaan, dan verliest zijn betoog m. i. alle zin en tevens alle belang; maar lees ik het er wel in, wat me alleen overblijft, dan verschil ik op reeds aangehaalde gronden met hem van opinie; ik herhaal: dubbele goedkeuring zoowel van Staten als Koning is volgens de G.W. een conditio sine qua non.

Bij a. 158 G.W. in verband met a. 71 van het regl. v. b. d. st.; a. 35 v. h. regl. v. b. t. pl. l. wordt voor het invoeren van nieuwe belastingen de goedkeuring des Konings vereischt, na advies van de Staten; maar ook hier is door Koninklijke Besluiten willekeurig daarin

verandering gebracht; voor advies van de Staten trad goedkeuring als vereischte in de plaats. [1])

Hoe is het mogelijk geweest dat de grenzelooze willekeur waarvan ik hierboven eenige voorbeelden heb trachten te geven, gedurende ruim 30 jaren heeft kunnen voortduren?

Hoe hebben de bestuurs-reglementen van '24 en '25 zonder klachten 20 jaar ongewijzigd kunnen bestaan?

Het is het gebrek aan openbaarheid dat aan de handelingen der Gemeente-Besturen kleefde; zij duldden gedwee alles wat een hoogere macht, als Gedeputeerde Staten of Gouvernement hun oplegde en bekommerden zich om de nooden van de door hen geregeerde burgerij weinig.

Hoe toch kan eenig raadslid door de openbare meening veroordeeld worden, waar zijn denkbeelden met die zijner mede-leden in geheimzinnig duister waren en bleven gehuld?

---

[1]) v. K. B. 4 Oct. 1816 a. 3 en 4 j°. K. B. 9 April 1819 a. 2 en 4 en K. B. 25 Julij 1828.

Geen openbare begrooting en de burgerij gevoelt alleen de verplichting, en wel voor de meesten de zwaarste van allen, haar opgelegd, maar ze kan niet beoordeelen of ze ook noodeloos bezwaard is dan niet. »De tous les publicités c'est la plus salutaire" zegt DIVORT;

een stap in de richting van openbaarheid is gedaan door de Grondwets-herziening van '48, waar ze de regeling van de begrootingen aan de wet overlaat, maar de Kroon op den begonnen arbeid is gezet door de bepaling van a. 203 lid 2 van de, uit die Grondwets-herziening voortgesproten, Gemeentewet, bepalende: »dat de begrooting voor een ieder ter lezing wordt gelegd."

Immers al spreekt de G.W. van '48 niet met zoovele woorden over de openbaarheid, die voortaan bij de handelingen der Gemeenteraden zoude voorzitten, uit de Kamerverslagen van den tijd der Grondwets-herziening blijkt het genoeg dat openbaarheid de geest zoude zijn die de nieuwe Gemeentewet zoude doordringen.

De heer LOTSY in de zittting van 5 Oct. zegt, dat de verandering van de grondwettige bepalingen op dit stuk een van de hoofdredenen voor hem is geweest

om voor het geheel van de Grondwets-herziening te stemmen. Geen gedeelte van den staatsdienst waarop de smet der centralisatie zoozeer kleeft, als op alles wat de betrekkingen en handelingen tusschen de gemeentebesturen en de hoogere administratieve machten betreft. »Die wet (d. i. de te maken wet) zal openbaarheid, die »vijandin van misbruiken, bevorderen."

HOOFDSTUK II.

Hoofdstuk I. titel IV van de 2e afdeeling van de wet, »regelende de samenstelling, inrichting en bevoegd-»heid der gemeentebesturen" van 5 Juli 1851, St. 85, bevat de regeling van de begrooting.

Den korten inhoud laat ik hier volgen om daardoor geleidelijkerwijze tot de daaruit voortspruitende kwesties te geraken.

Jaarlijks, vier maanden voor den aanvang van het jaar, waarvoor ze moet dienen, wordt de begrooting der plaatselijke inkomsten en uitgaven met de noodige bescheiden, door den burgemeester en de wethouders aan den Raad aangeboden.

Dadelijk daarop wordt ze ter secretarie gedeponeerd ter lezing van ieder, terwijl bovendien ieder ten zijnen koste daarvan hetzij afschrift, hetzij afdruk, kan

verkrijgen. Eerst na veertien dagen mag ze dan in openbare [1]) behandeling komen.

Op die begrooting moeten alle ontvangsten voorkomen en zooveel mogelijk het bedrag van elken post geraamd; eveneens alle uitgaven, zoo nauwkeurig mogelijk geraamd en bovendien een aantal bij de wet opgelegde uitgaven; deze laatsten worden door Ged. Staten op de begrooting gebracht, wanneer de Raad weigert zulks te doen.

De inrichting van de begrooting wordt door voorschriften van de Ged. Staten geregeld onder goedkeuring des Konings.

Mochten door het verzuim van den Raad, om de door de wet bevolen uitgaven op de begrooting te brengen, nadat dit door Ged. Staten is hersteld, de inkomsten niet met de uitgaven kloppen, dan worden door de Ged. Staten de andere uitgaven, dus zij die van zuiver gemeentebelang zijn, in zoodanige reden verminderd, dat er tusschen ontvangsten en uitgaven evenwicht ontstaat. Zes weken nadat de begrooting door den

---

[1]) V. a. 44 b, c.

Raad mag behandeld worden, moet ze aan de Ged. Staten ter goedkeuring worden toegezonden, die hunne beslissing geven binnen twee maanden. De Ged. Staten stemmen in het geheel toe of af; aan den Gem. Raad blijft hooger beroep van deze beslissing op den Koning.

Behalve in gevallen van dringenden spoed kan geen uitgaaf buiten de begrooting geschieden, dan met afzonderlijke, voorafgaande machtiging van Ged. Staten. Wanneer het geval zich voordoet dat de Ged. Staten hun besluit van goedkeuring verdagen tot na den hierboven gemelden termijn van twee maanden, dan mogen de Gemeenteraden tot op de helft der aangevraagde sommen uitgaven doen uit die posten der begrooting, waartegen geene bedenking bestaat; dan geven zij tevens het gemeente-bestuur machtiging tot het ontvangen van zoodanige inkomsten als waartegen bij hen geen bezwaar is.

Bij af- en overschrijvingen van posten, door burgemeester en wethouders, waartoe Ged. Staten bij de goedkeuring van de begrooting of bij eene latere goedkeuring van een daartoe strekkend raadsbesluit, machtiging hebben verleend, is toch steeds raads-goedkeuring noodig.

Zoo eene gemeente, uit welken oorzaak dan ook, hare begrooting niet heeft opgemaakt, is dan de c. d. k. (in hoogste ressort) de aangewezen persoon?

In het nauwste verband hiermede staat de vraag, of onder »wetten" van a. 126 in verband met a. 127, de Gemeentewet mag verstaan worden; ik voor mij geloof ja, en zal in de volgende regelen mijne gronden daarvoor aanvoeren. In het jaar 1862 heeft zich te Breskens het geval voorgedaan, dat de Gemeenteraad nalatig bleef voorloopig de gemeenterekening vast te stellen, volgens a. 220 van de Gemeentewet. De leden van den Raad werden driemaal opgeroepen, maar verschijnen niet; ingevolge a. 126 1e lid wordt nu het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te doen wat des Gemeenteraads is; de wethouders komen echter op de oproeping van den burgemeester niet; deze vraagt inlichtingen aan de redactie van de Gemeentestem, wat in het onderhoorige geval te doen en deze wendt zich weer tot den minister van binnenl. zaken om advies. De minister geeft als zijne meening over de artikelen 126 en 127 te kennen, dat deze artikelen in dit geval niet

van toepassing waren, dewijl het hier de uitvoering van de Gemeentewet gold en onder het woord »wetten", zooals het in a. 126 gebezigd wordt, zijns inziens niet wel de Gemeentewet zelve te begrijpen was.

De Gemst. no. 623 vereenigt zich met bovengemelde opinie des ministers. De redactie erkent dat de woorden van de wet aan duidelijkheid te wenschen overlaten, maar vindt geen grond voor hare meening in de geschiedenis van de wet; ze zegt daarvan het volgende: »Volgens het verslag (voorloopig) der 2de Kamer werd »gevraagd of door a. 127 in verband met a. 126 lid 2, »waarmede het eigenlijk één geheel uitmaakt, niet ééne »al te groote macht over de gemeentebesturen aan het »gouvernement werd gegeven. De Regeering antwoordde »op deze bedenking het volgende: »»het artikel kan »»geenszins geacht worden eene te groote macht over »»de gemeentebesturen aan de Regeering te geven. Het »»geldt enkel voor het geval dat die besturen handelen »»of te handelen hebben ter uitvoering van wetten, »»algemeene maatregelen van bestuur, of provinciale »»verordeningen. Zij zijn niet het zelfstandig gezag dat, »»krachtens a. 140 der G.W., in de regeling van zijn

»»eigen huishouding vrij is, maar het werktuig der »»algemeene uitvoerende Rijks of Provinciale macht. »»Zij behooren in die hoedanigheid de bevelen, hun »»omtrent die uitvoering gegeven, te volgen. Zonder »»waarborg tegen hun verzuim of hunnen onwil ware »»regeeringloosheid niet te keeren."”

Hieruit trekt de redactie de conclusie: „Uit de aan»gehaalde woorden blijkt onwederlegbaar 's wetgevers »bedoeling, dat hetgeen a. 126 al. 2 en a. 127 voor»schrijven, alléén zou mogen toegepast worden, in geval »de uitvoering geweigerd wordt, niet van de gen. wet, »als bevattende voorschriften voor de regeling van het »huishouden der gemeente, waaromtrent het gemeente»bestuur volgens de Grondwet vrij is, maar van de »andere Rijkswetten enz., die de uitvoering van een of »ander punt aan het gemeentebestuur, als werktuig van »Rijks- of Provinciale macht opdragen."

Kan het toegegeven worden dat de gemeente geheel vrij is gelaten bij de Gemeentewet om haar eigen huishouding te regelen (of te verwaarloozen) en er nergens éene daarmede strijdige bepaling wordt gevonden, waaruit

van eene andere opinie van den wetgever mocht blijken, dan kan misschien ook toegegeven worden de conclusie waartoe de redactie van de Gemst. is gekomen.

Het ontbreekt intusschen niet aan voorbeelden van uitgaven b. v. die in a. 205, a, b, c, d, e, f, n, o, voorgeschreven, op welker bedrag krachtens het gebod van de wet, hoogere macht invloed kan uitoefenen ook al bestaan ze in het enkel huishoudelijk belang der gemeente. Ik ben derhalve van oordeel dat de regeering geen grondwettig bezwaar heeft gehad, (m. i. bestaat dat zeer zeker) bij het zich macht toekennen over de gemeente-huishouding en zie dus het bezwaar niet in waarom *nu* onder »wetten" de gemeentewet niet zoude mogen begrepen worden.

Is dit het geval, dan zal bij weigering of onmacht van het college van burgemeesters en wethouders, hieronder reken ik ook het geval, dat er geen wethouders zijn en verschil dus daarin met den heer v. Eck in zijn academisch proefschrift [1]) waar hij het

---

[1]) „De dwangmiddelen van de staat tegenover de gemeente" Leiden 1890.

college burgemeester en wethouders laat voort bestaan, ook al ontbreken alle wethouders, de c. d. K. doen wat des gemeenteraads is. In de Gemst. 8627 komt de schrijver O. meer op grond van a. 18 van de wet op het L. O. tot dezelfde conclusie als ik hierboven.

Bij K. B. van 2 Juli 1886 is de regeering van opinie veranderd en keurde met vernietiging van het besluit van Ged. Staten van Noord-Brabant van 18 Maart van hetzelfde jaar, de begrooting van de gemeente Andel goed, opgemaakt door den c. d. K.

Het vat dus onder »wetten" de gemeentewet op en maakt daarmede in bevestigenden zin de vraag uit, die ik mij hierboven stelde.

---

[1]) Woorden van den Minister.

Had de burgemeester alleen de begrooting mogen opmaken en de Ged. Staten aanbieden, m. a. w. verstaat men onder het college »burgemeester en wethouders" dezelfde macht ook al zijn de wethouders tijdelijk afwezig? [1])

In de geruchtmakende zaak van de gemeente Vledder geeft de Min. van Binnenl. Zaken in het jaar 1862 als zijne opinie te kennen dat de burgemeester, nu er geen wethouders waren noch wilden zijn, bevoegd was, hetgeen bij het 2e lid van a. 126 der gemeentewet wordt gevorderd, te verrichten; dat hij in dien toestand als eenig overgebleven lid, het college vertegenwoordigt.

Een adres aan de Kamer gericht om deze opinie van den minister te bestrijden en door een additioneel artikel in de gemeentewet deze leemte aan te vullen wordt naar de commissie voor verzoekschriften verzonden.

---

[1]) Wanneer dit toestemmend moet beantwoord worden, dan zou in het vorige geval van de gemeente Andel, niet de Commissaris des Konings maar de burgemeester de aangewezen persoon zijn geweest, die de begrooting had moeten opmaken.

De commissie voor de verzoekschriften die onder dagteekening van 1 Aug. 1862 op het verzoekschrift verslag uitbracht, zegt in dit verslag (en ik onderschrijf het gaarne): »dat om een college als dat van burgemeester »en wethouders te kunnen vormen of vertegenwoordigen, »meer dan één lid aanwezig moet zijn.

»Zelfs al neemt men aan, dat a. 92 sprekende van »de helft der leden, niet bedoelt: de helft van de leden »waaruit het volgens de wet moest bestaan, maar wel »de helft van de leden die de betrekking hebben aan»genomen (en hier hadden de wethouders als raadsleden »bedankt) dan nog zou men bezwaarlijk kunnen beweren, »dat hij alleen meer dan de helft uitmaakt. Hoezeer »Uwe commissie gaarne erkent, dat de Min. van Binnenl. »Zaken met het oog op het Koninklijk Besluit van »14 Januari 1862 n° 77 (houdende bevel tot vermeer»dering van scholen), wilde hij de zaak niet ongeregeld »laten, wel verplicht was eenen uitweg te zoeken, zoo »durft zij echter om de opgegeven reden niet te »verklaren in het gevoelen te deelen, dat krach»tens de gemeentewet de burgemeester bij ontsten»tenis van wethouders, bevoegd zou zijn tot hande-

»lingen waartoe de medenwerking van genen vereischt »wordt."

Iets vroeger had de commissie nog ter adstructie harer bovengemelde rede gemeld: »de gemeente-wet-»gever schijnt voor dat college twee bestanddeelen »noodig geacht te hebben:

»1° de burgemeester benoemd door en mitsdien ver-»tegenwoordigende de uitvoerende macht;

»2° de wethouders benoemd door en uit den Raad »en mitsdien vertegenwoordigende de gemeente.

Kan nu aangetoond worden dat door het bedanken van de wethouders het college van burgem. en weth. niet of niet behoorlijk in de uitvoering voorzien had, dan zal op grond van a. 127 gezegd kunnen worden dat de C. d. K. dat ten koste van het college mocht doen.

Het verslag van de comm. voor de verzoekschriften komt zonder eenig verder betoog, alleen op grond van het hier boven gemelde, tot de conclusie, dat de gemeentewet in dit geval niet heeft voorzien en dat aanvulling van de wet noodzakelijk is; dit nu zou ik niet gaarne willen onderschrijven.

Ik voor mij ben van oordeel dat het college niet behoorlijk heeft gedaan (de reden doet er niet toe, 't zij onmacht, 't zij onwil), wat het moest doen ter voldoening aan hetgeen het Kon. Besluit hem opdroeg en dat dus ingevolge a. 127 de C. d. K. voor hem in de plaats had moeten treden.

Behoort eene door den C. d. K. vastgestelde gemeentebegrooting onderworpen te worden aan de goedkeuring van Ged. Staten? Heeft hij bij weigering hooger beroep?

In het hierboven aangehaalde geval met de gemeente Andel heeft zich nog eene andere kwestie voorgedaan, dan daar ter plaatse behandeld: de C. d. K. had gedaan wat burgemeester en wethouders hadden moeten doen volgens a. 203 n.l. de begrooting aan den Raad aanbieden. Op drie oproepingen door den burgemeester gedaan, verscheen de Raad niet en toen stelde de de C. d. K. op eigen gezag de begrooting vast en bood die aan Ged. Staten volgens art. 207 lid 2 ter goedkeuring aan.

Deze weigeren hunne goedkeuring op grond dat de C. d. K. niet bevoegd was; hierboven behandelde ik reeds deze kwestie.

De C. d. K. komt in hooger beroep bij den Koning en hier bestrijden de Ged. Staten de ontvankelijkheid van den C. d. K. op grond dat volgens a. 209 der Gem. W. door den Gemeenteraad voorziening kan gevraagd worden tegen een besluit waarbij goedkeuring aan de

begrooting wordt onthouden; dat nergens is bepaald dat de C. d. K. in de provincie, overgegaan zijnde tot het vaststellen eener gemeente-begrooting, dezelfde bevoegdheid zal hebben als bij a. 209 aan den Gemeenteraad is toegekend, terwijl de bevoegdheid zeker niet met een beroep op a. 127 zou te verdedigen zijn.

Op deze bewering zegt het K. B. van 2 Juli 1886 n°. 12, naar mijn bescheiden oordeel zeer terecht, dat in a. 209 de raad is genoemd omdat dit artikel beroep willende toekennen, tegen het niet goedkeuren der begrooting, dit had toe te kennen aan de macht die de begrooting vaststelt, en die macht is *in den regel* de gemeenteraad; dat, terwijl het noemen van den Raad in a. 209 *op die wijze* is te verklaren. daaruit *niet* kan worden afgeleid, dat, wanneer, door de wet er toe geroepen, eene andere macht in de plaats van den Raad de begrooting heeft vastgesteld, de bevoegdheid tot instellen van beroep tegen het niet-goedkeuren der begrooting aan die macht *niet* zoude toekomen, *maar veeleer* is aan te nemen dat deze in datzelfde geval met diezelfde bevoegdheid is bekleed. Hiermede is tevens uitgemaakt het eerste gedeelte

der vraag. Dat het daarentegen weinig aannemelijk is, dat het bij uitzondering vaststellen der begrooting door eene andere macht dan den Gemeenteraad, aanleiding zou kunnen geven tot het doen vervallen der hoogere instantie, die in den regel na de beslissing van Ged. Staten omtrent de begrooting openstaat; dat dus onze Commissaris in de provincie moet geacht worden ontvankelijk te zijn in zijn verzoek om voorziening.

Kan over den post voor onvoorziene uitgaven, tot het doen van uitgaven niet op de begrooting als post voo·komende, zonder machtiging van Ged. Staten worden beschikt?

Bij missive van den minister van binnenl. zaken van den 24 Jan. 1852 heeft deze te kennen gegeven, dat wanneer de begrooting zelf machtiging geeft tot het doen van overschrijvingen uit den post »onvoorzien" op andere bepaalde posten, tot het doen van die overschrijvingen geen nadere goedkeuring van Ged. Staten noodig is; op deze handeling van burgemeester en wethouders is alleen de toestemming van den Raad noodig. v. a. 214 en 215.

Is de overschrijving bij de begrooting niet toegestaan. welnu dan zal voor de overschrijving goedkeuring van Ged. Staten een vereischte zijn.

Maar voor het geval dat ik mij hier voorstel te beantwoorden, is in de Gem. wet geen regel voorgeschreven. De missive zegt daarvan dat voor de beantwoording van deze vraag op het stelsel van de wet moet gelet worden. Gaan we nu het stelsel van de Gem. wet na, dan zien

wij dat geen uitgaaf mag geschieden zonder goedkeuring van de Gedep. Staten; dit vinden we reeds in a. 141 van de G. W.

Zouden nu de Gemeenteraden uit de post »onvoorzien" uitgaven kunnen doen zonder dat de Ged. Staten daarvan kennis droegen, dan zou de wet aan den eenen kant afbreken, wat ze aan den anderen kant opbouwde. Bovendien verzet de letter van de wet er zich tegen:

1° omdat zulk een uitgave een post buiten de begrooting is en tot zulk eene uitgave mag niet worden overgegaan dan na goedkeuring van Ged. Staten, dringende gevallen uitgezonderd, a. 213 Gem.wet;

2° a. 214 staat geen af- en overschrijving toe dan alleen wanneer daarop goedkeuring is gegeven door Ged. Staten en wanneer nu de begrooting geen post bevat waarvoor de afschrijving op de post »onvoorzien" is goedgekeurd, wat is dan de beschikking over de afschrijving voor dien post anders dan eene overschrijving op een nieuwen post, waartoe de begrooting geen machtiging heeft gegeven?

Ik geloof dat ik met stilzwijgen de ingezonden stukken in de nos. 1503 en 1505 Gemst. kan voorbijgaan;

n°. 1503, omdat ik het volkomen eens ben met den geachten schrijver A. Z., wiens gronden overeenkomen met de door mij hierboven medegedeelde;

n°. 1505, omdat na de voldoende wederlegging van de redactie, ik geen nieuwe bestrijding van den heer V. te S. noodzakelijk vind.

Mag eene verzochte, maar nog niet verleende subsidie onder de raming van inkomsten op de gemeente-begrooting worden opgenomen?

Het zij me vergund hier drie gevallen te bespreken, waarin een Koninklijke beslissing is uitgelokt, die de hierboven gestelde vraag telkens in ontkennenden zin heeft beantwoord.

a. Bij K. B. van 23 Februari 1863 [1]) werd een beslissing genomen op de navolgende gronden:

De Raad van de gemeente Beilen had op zijne begrooting van het jaar '63 een post tot bestrijding van kosten voor het onderwijs met *f* 400 verhoogd in de meening dat het aangevraagde, verhoogde subsidie van het Rijk, naar aanleiding van a. 26 van de wet op het Lager Onderwijs, tot de verhoogde som zoude worden verleend.

De Ged. Staten weigerden de begrooting goed te keuren en de gemeente kwam van die weigering in hooger beroep bij den Koning.

[1]) Verhandelingen R. v. St. Geschillen van bestuur pag. 102. 1863 eerste half jaar,

De grond van de weigering van Ged. Staten was, dat de aangevraagde *f* 400 voor verhooging van subsidie niet als een post tot dekking van uitgaven gerekend konden worden.

De adviezen van den R. v. St. [1]) en van den minister hadden de strekking tot verwerping van het beroep van de gemeente op dezelfde gronden als waarop Ged. Staten aan de gemeente-begrooting hunne goedkeuring hadden onthouden en het K. B. van 23 Februari 1863 vond goed te verklaren, dat er geene termen aanwezig waren om de begrooting der inkomsten en uitgaven van de gemeente Beilen alsnog goed te keuren.

b. Op 8 Jan. 1881 heeft de Raad van de gemeente Oud-Beijerland, hooger beroep aangeteekend van het besluit van Ged. Staten van Zuid-Holland van 14—18 December 1880 B. n° 3541, waarbij dit college zijne goedkeuring had onthouden aan de gemeente-begrooting over 1881.

Het ontwerp Kon. Besluit door den R. v. St. aan

---

[1]) V. advies v. d. R. v. St. 1863 n°. 50. afd. gesch. van best.

den Koning voorgelegd luidt ongeveer aldus in zijne overwegingen:

»O. dat in hoofdstuk II a. 3 onder de inkomsten voor- »komt tijdelijke subsidie van het Rijk, volgens a. 49 »der Wet van 17 Aug. 1878; dat Ged. Staten oordeelen »dat deze inkomstenpost op geen zedelijken grond steunt »en dat deze daarom hunne goedkeuring daaraan hebbben »onthouden;

»O. dat bij a. 49 van de genoemde wet, aan Ons de »beslissing is overgelaten of eene gemeente bij het genot »van de vergoeding vermeld in a. 45 onbillijk zou worden »bezwaard met de uitgaven, tot een behoorlijke inrich- »ting voor haar lager onderwijs vereischt;

»O. dat onze besluiten tot toekenning van subsidie in »dat buitengewone geval vereischt, met redenen omkleed »en in de Staatscourant moeten worden geplaatst [1]);

»O. dat bij gevolg zoodanig subsidie dan alleen onder »de middelen tot dekking der uitgaven van eene ge- »meente-begrooting kan worden gerekend, wanneer het »op de wettelijk voorgeschreven wijze is toegekend,

---

[1]) v. g. a. 49 der aangeh. wet.

»maar dat het enkel verzoek door een Gemeenteraad »aan ons gedaan, aan dezen niet het recht geeft om »de aangevraagde som als inkomst der gemeente aan »te merken.

»O. dat reeds hieruit volgt, dat Ged. Staten terecht »hunne goedkeuring aan de begrooting der gemeente »Oud-Beijerland hebben onthouden;"

»Hebben goedgevonden en verstaan, met handhaving »van het besluit van Ged. Staten van Zuid-Holland van »14—18 Dec. 1880, het beroep te verklaren voor on»gegrond."

Op dit ontwerp K. B. merkt de minister in zijn rapport aan den Koning op, dat hij zich niet kan vereenigen met het ontwerp K. B. van den Raad van State. Wel geeft hij toe dat een verzoek om subsidie van de gemeente inderdaad geen recht geeft op dat subsidie en er derhalve geen grond is om zoodanig subsidie, zoolang het niet is toegestaan, als een *zekere* inkomst der gemeente te beschouwen; maar de vraag is of een aangevraagd, maar nog niet toegekend subsidie, onder de *raming* van inkomsten mag worden opgenomen.

In strijd met het gevoelen van den Raad van State, afd. gesch v. best., meent hij dat voor de beantwoording dier vraag alles aankomt op de omstandigheden van elk bijzonder geval. Eene raming veronderstelt z. i. niet dat alle daarin begrepen *zekere* inkomsten of uitgaven aanduiden, maar alleen de waarschijnlijkheid dat men over die inkomsten zal kunnen beschikken en die uitgaven zal hebben te doen.

Wanneer een subsidie, waaromtrent nog niet is beslist of het zal worden verleend, op de gemeentebegrooting wordt gebracht, zijn Ged. Staten bevoegd te onderzoeken, of er redenen zijn om aan te nemen dat het toegestaan dan wel geweigerd zal worden. Hier heeft het onderzoek geleid tot de veronderstelling dat de subsidie niet zal verleend worden.

Wanneer nu niet het bijzondere geval zich had voorgedaan dat hangende dit geding het verzoek om subsidie reeds was afgewezen, dan zoude zeer zeker het Kon. Besluit van den minister de vernietiging van de verordening van Oud-Beijerland hebben uitgesproken.

't Schijnt verder dat de gemeente nog heeft beweerd dat Ged. Staten ook al oordeelen ze dat het aange-

vraagde subsidie in verband met de financieëlen toestand der gemeente niet noodig is, daaruit nog geen recht kan ontleenen om de begrooting af te keuren, omdat de beschikking op het verzoek om subsidie niet aan hen, maar aan den Koning toekomt!

Deze bewering nu wordt in het geschil beslissende Kon. Besluit van 16 Mei 1881 n° 59 ongegrond gevonden, aangezien Ged. Staten volkomen bevoegd waren aan de begrooting hunne goedkeuring te onthouden, op grond *dat geen reden bestond om te verwachten dat het subsidie zou worden toegestaan.* Omdat het subsidie is geweigerd, zooals ik reeds zeide, is de goedkeuring van de begrooting door den Koning onthouden; toch zou reeds uit de overwegingen van het Kon. Besluit ook zonder dit bijzonder incident, die weigering van goedkeuring m. i. hebben moeten volgen.

Naar aanleiding van het rapport van den minister, hier reeds kortelijk vermeld, zij het mij vergund een opmerking te maken.

Het geschilpunt tusschen den R. v. St. en den minister zit in de opvatting van de beteekenis van het woord »raming".

Nu is raming, m. i. en ik geef gaarne mijne meening voor beter, het gissen *naar den omvang* van iets dat men zeker weet dat bestaat; ramen is niet gissen naar het bestaan van dat »iets"; b. v. de inkomsten uit den hoofdelijken omslag worden geraamd; men weet vrij zeker dat de inkomsten zullen vloeien; den omvang, de grootte kent men niet, daarnaar wordt gegist, geraamd. Met deze meening over het woord »ramen" vooropgezet, kan ik niet recht begrijpen, hoe de minister een gemeenteraad een subsidie kan laten ramen, waarvan het op verre na niet zeker is, dat het zal komen. Niet het subsidie moest in dezen geraamd worden, want werd het toegestaan dan was het een fixum, eene vooraf vaststaande som; maar als dan toch de gemeente, ingevolge het oordeel van den minister, over dat subsidie had moeten ramen, dan geloof ik dat haar niets overschoot dan de *kans* te ramen die er bestond voor het verkrijgen van dat subsidie.

c. Op de begrooting van de gemeente Sleen (Drenthe) voor het jaar 1884 was door den Raad onder hoofdst. VI § 3 A a. 1 in uitgaaf gebracht eene

som van *f* 7400 voor jaarwedden van onderwijzers, zijnde *f* 1996 meer dan ter begrooting van 't jaar 1883 voorkwam en zulks ter voorziening in de jaarwedden van drie aan te stellen onderwijzers tot bijstand der hoofden van elke der scholen te Erm, Veenoord en Schoornoord, in die gemeenten; terwijl onder de inkomsten hoofdst. IV a. 11 volgnummer 17, een bedrag van *f* 2730 werd uitgetrokken als subsidie van het Rijk in de kosten van het Lager Onderwijs, krachtens a. 49 der wetvan 17 Aug. 1878.

De Ged. Staten hebben hunne goedkeuring aan de begrooting onthouden en vandaar appel op den Koning die bij K. B. van 30 April 1884 n°. 17 (te vinden in W. B. A. n°. 1841) de handelwijzen van Ged. Staten heeft bekrachtigd.

Onder de stukken komt voor een aan den Min. v. binnenl. zaken, gerichte missieve van C. d. K. in Drenthe die daarin mededeelt dat hij zich noch met het ambtsbericht van Ged. Staten, noch met het besluit van dat college van 11 Jan. 1884 heeft kunnen vereenigen (n.l. de onthoudlng van de goedkeuring aan de gemeentebegrooting.)

Naar zijne meening zijn Ged. Staten met de beste bedoeling omtrent het onderwijs bezield, hunne bevoegdheid te buiten gegaan; de begrooting sluit behoorlijk in ontvang en uitgaaf en of art. 49 der wet L. O. zal toegepast worden (d. i. Rijkssubsidie), hebben Ged. Staten niet te beoordeelen; hij wijst er op dat de gemeente Sleen een der armste gemeente is in de provincie en dat reeds door de beide vorige Ministers van Binn. Z. aan den districts-schoolopziener geschreven werd dat, zoo a. 49 door Sleen werd ingeroepen, er alleszins termen tot toepassing zijn. Het Gemeentebestuur heeft kennis van die missives gekregen, zoodat het *zeer natuurlijk* is, dat de gemeente uit a. 49 de inkomsten raamt om den in uitgaaf gebrachte post te bestrijden! [1])

Het K. B. verwerpt zooals ik hier boven reeds opmerkte het beroep van de gemeente Sleen, en voert als overweging hoofdzakelijk aan, dat de kwestie beheerst wordt door de beantwoording van de vraag of op de begrooting mag gerekend worden op een nog

---

[1]) v. handelingen R. v. St., dl. 24, blz. 161, j°. 204 v.

niet toegestaan subsidie als inkomst; dat, terwijl volgens a. 49 der wet op het L. O. aan den Koning de beslissing behoort of eene gemeente door de uitgaven tot eene behoorlijke inrichting van haar L. O. vereischt, in verhouding tot hare middelen en andere uitgaven onbillijk zou worden bezwaard, in geen geval het enkele verzoek, door een Gemeenteraad aan den Koning gedaan een voldoende grond kan zijn om een gewenscht subsidie reeds als een inkomst der gemeente aan te merken en als zoodanig op de begrooting te brengen.

Uit de bespreking hierboven vermeld over de opinie van den Minister naar aanleiding van de beteekenis van het woord »raming', volgt, d. m. dat ik niet nader behoef te motiveeren, dat ik mij volkomen kan vereenigen met de gevallen Koninklijke beslissingen in deze materie.

Wanneer toch een begrooting mocht bestaan, wat betreft de inkomsten, uit posten wier bestaan totaal onzeker is, dan is er geen begrooting, geen raming, maar een los daarheen geworpen veronderstelling, voor het tegendeel waarvan evenveel kans bestaat.

Behooren Ged. Staten hunne goedkeuring aan eene gemeente-begrooting te onthouden, waarop traktementen voor aan te stellen onderwijzers voorkomen, tot een bedrag hetwelk hun te laag voorkomt!

Beperken zij, als zij die begrooting goedkeuren, hunne bevoegdheid, wanneer later die traktementen aan hunne goedkeuring worden onderworpen?

Ten aanzien van de eerste vraag merk ik op, dat met haar in nauw verband staat de vraag of Ged. St. den post mogen verhoogen, wanneer die hun te laag voorkomt, of dat ze in zoodanig geval hunne goedkeuring aan de begrooting moeten onthouden en op deze wijze (ook door in overleg te treden met het gemeentebestuur) de gemeente dwingen tot verhooging van den post? A. 212 lid 1, zegt duidelijk, dat Ged. Staten eene verplichte uitgaaf op de gemeente-begrooting kunnen brengen; wanneer de Raad dit om de een of andere reden verzuimd heeft te doen. Ged. Staten kunnen dan alleen niet een te laag geraamd bedrag verhoogen, maar zullen een voorgeschreven post, doch die het

gemeentebestuur verzuimd heeft op de begrooting te brengen, uit eigen beweging op de begrooting brengen.

De bedenking welke tegen deze uitlegging kan worden ingebracht dat nl. zóó doende, de Raad de wet zou kunnen ontduiken door voor een der uitgeven in a. 205 bedoeld, b. v. *f* 10 uit te trekken, niettegenstaande *f* 100 noodig is, kan niets af doen, vermits Ged. Staten in zoodanig geval de begrooting niet behoeven goed te keuren, alvorens daarop voor de bedoelde uitgaaf eene zoodanige som, als hun na overleg met het gemeente bestuur noodig voorkomt, zij gebracht. [1])

Aldus is het oordeel van den Min. van Binnenl. Zaken; zooals blijkt uit zijn antwoord, gegeven ter gelegenheid van de discussiën in de Kamer gevoerd bij de vaststelling van a. 205. [2])

De Raad van de gemeente Ameide (Z.-Holland) had bij zijne begrooting van 1856 de wedde van den veldwachter verlaagd tot op de som waarop ze vroeger was. De Ged. Staten verhoogen daarop eigenmachtig de som tot op de vroegere hoogte en brengen volgens

---

[1]) v. Gemst. 236.

[2]) v. Franken, gem. wet blz. 418.

a. 212 lid 2 evenwicht in de uitgaven en inkomsten; een evenwicht dat door die verhooging verbroken was.

Waren de Ged. Staten bevoegd die vermindering van de wedde van den veldwachter teniet te doen, door een hoogere som zelf daarvoor in de plaats te stellen?

Neen; de Raad regelt de bezoldiging van alle plaatselijke ambtenaren en bedienden, zoover die regeling niet aan Ged. Staten is opgedragen.

Is nu die regeling van de bezoldiging aan Ged. Staten opgedragen?

Volgens a. 192 laatste lid, worden de veldwachters in overleg met den burgemeester, door den C. d. K. in de provincie benoemd; hunne instructie door hem vastgesteld en worden ze door hem ontslagen.

De regeling van het tractement wordt hier niet genoemd, dus ook geen bizondere bepalingen gelden er voor, maar de regel; ergo stelt de Raad het tractement vast.

Volgens a. 205 lid a, moeten de bezoldigingen van de plaatselijke ambtenaren en bedienden op de begrooting voorkomen; op die van de gemeente Ameide komt de post van de wedde der veldwachters voor, echter

iets lager dan de Ged. Staten van oordeel zijn dat behoort te worden uitgetrokken.

Nu heeft de raad niet geweigerd, zooals a. 212 lid 1 voor toepassing van het a. eischt, een post op de begrooting te brengen, die a. 205 voorschrijft, *maar de som te laag* genomen; in dit geval is dus de aangewezen weg, naar aanleiding van hetgeen ik hierboven reeds zeide, dat Ged. Staten de begrooting weigeren goed te keuren en door schriftelijk of mondeling overleg die posten trachten te wijzigen, die tot niet-goedkeuring van de begrooting hebben geleid.

De redactie van de Gem.st. is het in n°. 297 volkomen eens met bovengemelde, door mij aangevoerde beschouwingen.

Ik geloof dat, wanneer Ged. Staten voor het geval komen te staan dat ik als tweede vraag hier boven stelde, te rade kunnen gaan met de omstandigheden die zich dan voordoen en in hun overleggingen aan een vroegere goedkeuring zich niet hebben te storen; wanneer b.v. in den tijd die verloopt tusschen het vaststellen der begrooting en het benoemen van de

onderwijzers, door buitengewonen toevloed van menschen, de levensvoorwaarden in zulk een gemeente zich zoodanig wijzigen, dat voor het op de begrooting uitgetrokken bedrag niet behoorlijk een onderwijzer in zijn behoeften kan voorzien, dan geloof ik zeer zeker dat Ged. Staten van hun recht, bij a. 26 L. O. toegestaan, kunnen gebruik maken en de gestelde som afkeuren. Het goedkeuren van het traktement bij de benoeming gegeven ingevolge a. 26 L. O. en het goedkeuren van een uitgetrokken bedrag voor eventuëele benoeming zijn m. i. geheel verschillende werkzaamheden.

Die voorloopige traktements uittrekking op de be grooting heeft in karakter veel van de post »onvoorzien" alleen met dit verschil dat reeds vooraf vaststaat, waarvoor de som moet gebruikt worden, wanneer er gebruik van gemaakt wordt.

Niemand zal toch willen beweren dat Ged. Staten bij beoordeeling van een som afgeschreven van de post »onvoorzien", die post niet kunnen afkeuren, als zijnde onvoldoende genomen.

STELLINGEN.

STELLINGEN.



I.

Eene gemeente is niet civiel rechtelijk aansprakelijk voor onrechtmatige handelingen van hare ambtenaren bij de toepassing van de bepaling eener gemeentelijke politie-verordening verricht.

II.

Het is niet wenschelijk dat een gemeente-secretaris of -ontvanger voor een bepaald aantal jaren wordt benoemd.

III.

Het tweede lid van a. 50 Gem.-wet geldt niet voor benoemingen.

IV.

Het subsidiëeren van het bijzonder onderwijs, gelijk het is geregeld bij de laatst gewijzigde wet op het lager onderwijs is met de bedoeling van de G.W. in strijd.

V.

Tusschen den administratieven rechter en de administratie zijn conflicten van attributie, behoorende bij den conflictenrechter, niet mogelijk.

VI.

Na het uitspreken van de verklaring van vermoedelijk overlijden, behoeven bij het verzoek tot verlof voor het aangaan van een tweede huwelijk, de drie dagvaardingen niet te geschieden.

VII.

De vrouw kan zonder bijstand van haren man in familieleen stemmen.

VIII.

Ten onrechte veronderstelt de wet in art. 236 lid *a* van het wetboek van K. H., dat door de acceptatie, novatie geschiedt.

IX.

Het in bewaring geven van goed vóór het faillissement is niet strafbaar, ook al is zeker dat het faillissement volgen zal.

X.

Het in art. 181 S. R. genoemde »lichamelijk letsel" eischt objectief waarneembare beleediging van het lichaam of verandering van den gezondheidstoestand.

XI.

Het betreden tegen den wil van den eigenaar van een stuk land door eene ijskorst bedekt, is eene onrechtmatige daad.

XII.

Het appèl in strafzaken diende in het algemeen te worden afgeschaft.

XIII.

Jure Romano kan ook na de resjudicata de vrijgesproken schuldenaar naturaliter verbonden blijven.

XIV.

Het is wenschelijk dat men op de volksscholen voor jongens, naast het onderwijs in de gewone leervakken, het onderwijs in handwerken in het leerplan opneemt.

XV.

De oprichting van volksleeszalen door particulieren is gewenscht.

